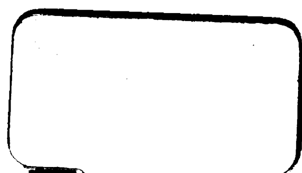
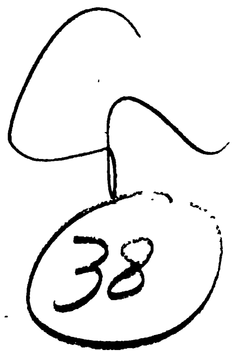


STILTING

STAATSHULP EN DE ZWAKKE ZIJDE VAN HET GENTSCHE STELSEL

1908





STAATSHULP

EN DE

WAKKE ZIJDE VAN HET GENTSCHE STELSEL

DOOR

A. J. STILTING.



J. H. DE BUSSY, Amsterdam, 1908.

Van denzelfden schrijver verscheen:

GESCHIEDENIS VAN DE - - - - -

„SPOORWEGSTAKINGEN"

- EN DE TOTSTANDKOMING DER -

„STAKINGSWETTEN"

IN NEDERLAND, 1903 . . . . *f* 1.75

MOUVEMENT GRÊVISTE

- - - AUX PAYS-BAS - - -

APPENDICE: „LES PARTIS POLITIQUES" frs. 3.—

WERKLOOSHEID . . . . *f* 1.90

De toepassing, bij werkloozenverzekering, van het zoogenaamde „Gentsche stelsel", zij het dan ook meer of min gewijzigd, in Frankrijk, Noorwegen, Denemarken en Straatsburg en in ons land in de gemeenten Amsterdam, Arnhem, Utrecht, 's-Gravenhage, Leiden, Haarlem, Hilversum, Bussum, Zeist, Amersfoort, Schiedam, Zaandam, Middelburg enz., alsmede de stemmen, die er, bij de behandeling der wet tot aanvulling van het Xe Hoofdstuk der Staatsbegrooting van 1907, in de afdeelingen der 2e Kamer opgingen, om slechts bij toepassing van het „Gentsche stelsel" staatssubsidie te verleenen en voorts de aanbeveling ervan bij de interpellatie over werkloosheid, wijzen schijnbaar op een triomf van dat stelsel. Het zou daarom ter voorkoming van overschatting nut kunnen hebben, eens te releveeren, wat over het stelsel reeds werd opgemerkt en in hoofdtrekken na te gaan, wat het vermag en tot hoever zijn grenzen reiken.

De uit 22 leden bestaande Commissie, die in 1898 door den Gemeenteraad van Gent tot onderzoek van de werkloozenfondsen werd benoemd, ontwierp een plan, om aan werkloozen, die getracht hadden, zich vooraf tegen de geldelijke nadeelen van werkloosheid te vrijwaren, van stadswege finantieelen steun te verleenen, en wel in evenredigheid met de opofferingen, welke zij zich daartoe persoonlijk getroostten.

„Help U zelf, zoo helpt U God of de Gemeente" was de leuze dezer Commissie, wier ontwerp den 19en October zeer gunstig door den Raad werd ontvangen.

In het beginsel van het stelsel ligt, zooals men weet, de opleiding tot *zelf-help*, met bijstand van de Gemeente, m. a. w. dus: Zij, die zich reeds zelve tegen de geldelijke gevolgen der werkloosheid trachten te verzekeren, zullen in dit streven door openbare middelen gesteund worden.

Dit uitzicht op bijstand van overheidswege zal derhalve, naar het aan 't stelsel ten grondslag liggende denkbeeld, prikkelend werken op eigen hulp, die daardoor, *zooals men verwacht*, steeds meer zal toenemen. Het Gentsche stelsel heeft tot basis de finantieele medewerking van gemeentewege ten gunste van locale fondsen; maar de oorzaken van werkloosheid zijn zoo menigvuldig en zoo afwisselend, dat deze vereenigde hulp onmogelijk toereikend kan zijn, om een waarborg te bieden tegen al haar gevolgen.

Bij verzekering tegen de geldelijke gevolgen van regelmatig voorkomende werkloosheid stelt men zich niet ten doel eene oplossing te zoeken: de uitkeering is alleen een middel, om den werklooze in staat te stellen

te wachten, tot hij wederom werk heeft gevonden. Doel is, den werkloozen arbeider in zijn beroep eene betrekking te bezorgen, doch daaraan kunnen de locale fondsen hem niet helpen; immers, om werk te vinden, moet de arbeider meestal zijne woonplaats verlaten, terwijl hij door het locale fonds juist aan die woonplaats gebonden is.

De eenzijdige beperking tot de georganiseerde arbeiders heeft men te Gent ten minste in theorie vermeden, door aan niet-georganiseerde arbeiders gelijke hulp in uitzicht te stellen, mits ze in het bezit zijn van spaargelden. Deze spaarinrichting heeft zich, zooals bekend is, niet staande kunnen houden. Eerst maakte men er geen gebruik van; later werd ze door de spaarvereenigingen zoo voor hare leden geëxploiteerd, dat het hoofddoel van het Gentsche stelsel in gevaar werd gebracht, en de rechten der bezitters van spaarboekjes op uitkeering moesten ingekort worden.

De voornaamste voordeelen van het Gentsche stelsel bestaan, van het standpunt der Administratie gezien, daarin, dat het ten opzichte van het beheer technisch de gemakkelijkste oplossing is, en dit is wel de voornaamste reden, waarom het in den laatsten tijd overal gekozen werd. Het eischt geene afzonderlijke bestuursorganisatie: de geheele contrôle, het gansche beheer, de inning der bijdragen, de uitbetaling der daggelden, alles blijft ten laste der kassen. De Staat of Gemeente bepaalt er zich in hoofdzaak toe, geld te verschaffen, en daarmede zijn ze, afgezien van het houden van eenig toezicht, vooreerst van verdere verplichtingen ontheven.

Sedert 9 September 1905 geeft Frankrijk een bij-

drage van 16 centimes op 1 franc eigen ondersteuning der kassen. Gent zelf kiest, zooals bekend, als maatstaf van verdeeling de ondersteuningsuitkeering der kas. Hoe hooger deze is, hoe hooger ook de ondersteuning der gemeente; hoe geringer zij is, hoe geringer de bijslag. Dat is, indien een prikkel moet gegeven worden, inderdaad de sterkste prikkel, om de eigen hulp krachtiger te maken.

Deze maatstaf van verdeeling, welke goede resultaten zou kunnen opleveren, is echter niet geregeld aangenomen. Denemarken b. v. meet den bijstand aan de kassen niet af naar de uitkeering aan daggelden, maar naar verhouding der premiebedragen. De kassen ontvangen jaarlijks uit de Staatskas een subsidie van ten hoogste $1/3$ der premieontvangsten. Dit geeft natuurlijk niet denzelfden prikkel tot aaneensluiting, zooals in het voorbeeld van Gent het geval is. Wil men het Gentsche stelsel doorvoeren, dan is de Gentsche maatstaf van verdeeling ook de meest aanbevelenswaardige. Daarom mag het vertrouwen, dat de bijdrage van 16 centimes op 1 franc eigen ondersteuning, volgens het Fransche systeem, de overige 99 % arbeiders — bij nadere beschouwing is het hoogstens slechts 1 % der arbeiders in handel en industrie, welke van de Staatsbijdrage profiteeren — dringen zou, werkloozenkassen te vormen, om eveneens de voordeelen der Staatsondersteuning te genieten, ongegrond genoemd worden en mag men met recht vreezen voor overschatting der psychologische inwerking van dat systeem, te meer daar er nu reeds verscheidene federaties zijn, die van de Staatshulp geen gebruik wenschen te maken.

Eigen hulp is meer een vraag van organisatie dan van Staatsvoordeelen.

Daar het Gentsche stelsel berust op steun bij eigen hulp, schiet het te kòrt, waar eigen hulp zelve te kort schiet. Het hoopt, als 't ware, de hulp op, waar die reeds verleend wordt; het onttrekt zich totaal daar, waar het individu zelf geen initiatief neemt.

Nog zou misschien voor dit stelsel aangevoerd kunnen worden, dat het de arbeiders indirect dringt tot orgasatie. Dit is echter, zooals hierboven reeds gezegd is, aan gerechten twijfel onderhevig. Waar de voorwaarden — de psychische en moreele — voor organisatie aanwezig zijn, zullen zich van zelf de organisaties vormen; waar dit niet het geval is, zal ook de prikkel van overheidshulp waarschijnlijk weinig invloed uitoefenen.

Dat bewijzen ook de ervaringen in Gent zelf, waar zich geen nieuwe organisaties vormden en het aantal aangesloten vakvereenigingen en personen geen verandering onderging. Wanneer nu de verwachting, dat Staatshulp een opvoedende uitwerking zal hebben, een twijfelachtige waarde bezit, of die opvoeding zich in geringe mate doet gelden, wat dan? Is dan het uitgangspunt, de aangenomen stelregel, met hulp juist daar bij te springen, waar reeds eigen hulp voorziet, wel boven alle bedenking verheven?

En hoe staat het in de gevallen, waar de opvoeding voltooid en eigen hulp geheel en al toereikend is, ondersteuning te verleenen?

Het is werkelijk de zwakke zijde van alle vervormingen van 't Gentsche stelsel, dat — bij alle theoretische gelijkheid van behandeling van georganiseerde

en ongeorganiseerde arbeiders — feitelijk alleen de eersten geholpen worden.

Zeker, ook niet georganiseerde werklieden kunnen eene kas stichten, en zij ontvangen dan den bijslag; maar hoe zal de eenling, de alleenstaande arbeider, *zonder hulp*, een zeker aantal andere personen bijeenbrengen, die zich met hem slechts voor dit doel aaneensluiten en zich tot geregelde bijdragen verplichten? Dat zal in werkelijkheid wel zeer zelden plaats vinden. Zoo schiet het stelsel daar, waar de organisatie ontbreekt, steeds te kort, en de 80 % der arbeiders, die in bijna alle staten — enkele, b.v. Denemarken, uitgezonderd — niet georganiseerd zijn, blijven er buiten.

't Is daarom zeker de moeite waard, eens ernstig te overwegen, op welke wijze men tot een goed doorgevoerde organisatie van werkloozenkassen zou kunnen komen; — o.a. welke diensten hierbij van werkgevers zouden kunnen verwacht worden — want, zooals hiervoren reeds gezegd werd, is eigen hulp bij periodieke, zoogenaamde gewone werkloosheid, meer een vraag van organisatie dan wel van staatsvoordeelen.

Wel verkeert de beroepsvereeniging nog meestal in de periode van ontwikkeling, doch langzamerhand zal de werkman meer tot de overtuiging kunnen gebracht worden, dat, èn zijn eigen belang èn zijn plicht de organisatie van een werkloozenuitkeering gebieden, vooral als de overheid daarbij in practischen vorm moreelen en zoo noodig finantieelen steun verleent.

Dan moet men komen tot het vormen van federaties, bonden van uitkeeringsfondsen. De voordeelen, daaraan verbonden, springen aanstonds in het oog, zij vormen als het ware de noodzakelijke aanvulling van het

instituut der „op zichzelf staande” verzekeringskassen.

Het getal aangeslotenen zal grooter zijn en de leden zullen, daar zij niet in dezelfde gemeente wonen, noch tegelijkertijd, noch in denzelfden graad of dezelfde werkloosheid getroffen worden.

De inkomsten stijgen, terwijl het risico meer verdeeld wordt en de uitkeeringen in verhouding minder zullen zijn, waardoor de technische stelregel, die bij andere vormen van verzekering toegepast wordt, ook zal gelden voor die tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid.

Er zijn tal van voorbeelden, waaronder ook in ons land,[1]) die bewijzen, dat bonden, zonder daarvoor den leden drukkende lasten op te leggen, in staat zijn, hunne leden bij gewone werkloosheid behoorlijk te steunen, en die steun zal nog krachtiger worden, indien de locale- of afdeelingskas gemeentelijken bijslag ontvangt op de verzekerde daggelden, die haar door de centrale kas uitbetaald worden.

Buitengewone — hetzij door omvang of duur — uit algemeene oorzaken [2]) ontstane werkloosheid eischt meerderen steun. In zulke tijden zouden o.a. *hulpfondsen* goede diensten kunnen bewijzen, door den bondskassen hulp te verleenen ter voorkoming van uitputting; want juist dan, wanneer hulp het meest noodig zou zijn, zou zich bij vigueur van het Gentsche stelsel de zonderlinge omstandigheid voordoen, dat ook de gemeentelijke bijslag zou ophouden.

---

[1]) Zie de *resultaten* v/d. Alg. Ned. Typografenbond, met een contributie van *3 cent* per lid en per week op bldz. 79—85 van „Werkloosheid”.

[2]) Zie voor *oorzaken* bldz. 4—12 van „Werkloosheid”.

Het Gentsche stelsel schijnt niet het ware *middel* te zijn, om de stichting en ontwikkeling van werkloozenkassen te bevorderen. Het stelsel helpt hen, die zich reeds zelf helpen, en beweert, degenen, welke dit nog niet doen, daartoe aan te sporen. Faalt deze laatste werking — en zij kan om verschillende redenen, die met het stelsel niet in rechtstreeksch verband staan, falen — dan blijft slechts de eerste werking bestaan, die klaarblijkelijk niet het doel was, maar *middel* tot het doel. Dit ontlokt de vraag: gaat van het Gentsche stelsel werkelijk die opvoedende kracht uit, of niet?

Het bewijs daarvoor is nog niet geleverd, niet in Gent en elders evenmin.

Na deze beschouwing van algemeenen aard volgen hier, in verband met de wijze van toepassing van het stelsel en onder toevoeging van eenige opmerkingen, de kenmerkende punten van de wettelijke maatregelen der afzonderlijke landen en de Straatsburger bepalingen, welke maatregelen en bepalingen bekend geacht mogen worden, of anders, te vinden zijn in mijn werk over „Werkloosheid", waarin zij, evenals de werking der instellingen van philantropischen aard en de Spaarkas van Boulogne, die de aandacht overwaard is en de hierna genoemde hulpfondsen, voor belangstellenden breedvoerig omschreven zijn.

Het eigenaardige van de *Fransche* regeling is, dat in het algemeen het gemeentelijke tusschenlid ontbreekt en direct de staatshulp bij de ondersteuning der bondskassen aansluit. Daardoor moet de locale kas op den achtergrond geraken. De contrôle over de handhaving der werkloozenondersteuning door de or-

ganisaties berust bij den Minister van Handel en de Parijsche werkloozen-commissie.

Blijkens de laatste cijfers — gepubiiceerd in het maandschrift van het Centraal bureau voor de Statistiek van 31 Maart 1908 — waren in de 36 kassen, die een geregeld gebruik maakten van den bijslag, slechts 34063 arbeiders georganiseerd. Van de 5.6 millioen arbeiders, in handel en industrie werkzaam, bedraagt het getal georganiseerden 836.134, waaruit blijkt, dat de van de Staatshulp genietende werkloozenkassen feitelijk maar ongeveer 0.6 % van alle arbeiders omvatten, en dat getal bedraagt nog lang geen 4½ % van de georganiseerden. Zoo eng zijn derhalve ook de grenzen van den Staatssteun getrokken.

In de *Noorweegsche* wet is kenschetsend het organisch verband tusschen Staats- en gemeentelijke bijdragen, waardoor in de meeste gevallen ook contrôle over de kassen door de gemeente mogelijk wordt. Belangrijk is mede de bepaling, waardoor de Noorweegsche wet den bonden de verplichting oplegt, ook niet-georganiseerden in hunne kassen op te nemen, waardoor eene onrechtvaardigheid jegens de niet-georganiseerde arbeiders in theorie wordt voorkomen.

De *Deensche* wet kenmerkt zich door de verbinding met de ziekenfondsen; verder doordat ze zich in theorie uitstrekt over alle werkloozenkassen, waardoor in beginsel de gelijkheid ook tegenover niet-georganiseerde arbeiders gewaarborgd is. De band met de gemeenten is tamelijk los. De contrôle over de kassen berust in alle gevallen bij den Rijks-Inspecteur van den arbeid, niet bij de gemeenten.

In *Straatsburg* heeft men bij voorbaat het denkbeeld

laten varen, de niet-georganiseerde arbeiders mede in den kring te trekken, het aan hen overlatende, zich bij eene organisatie aan te sluiten; eveneens heeft men de arbeiders in de bouwvakken uitgesloten, oordeelende, dat voor deze categorieën beter gezorgd wordt door werkverschaffing of door openbare werken te juister tijd te doen uitvoeren. De ondersteuning is dus hier opzettelijk tot de georganiseerden — 25 pCt van alle Straatsburger arbeiders — beperkt.

De gemelde maatregelen in Frankrijk, Noorwegen en Denemarken bieden blijkbaar weinig waarborg, dat de uitkeering der ondersteuning ook werkelijk in den door den Staat gewenschten zin plaats heeft. Alle geschillen worden door de kassen beslist; wat in de praktijk uitvoerbaar is, ligt op den weg der bonden zelf. Zij bepalen, wanneer de werkloosheid bestaat buiten eigen schuld; zij beslissen, welken arbeid de werklooze al of niet moet aannemen, enz.

De contrôle van Staatswege is tenminste in Frankrijk en Denemarken naar de wet feitelijk slechts een contrôle van de boekhouding, meer niet. Na-onderzoek of medewerking van den Staat bij de behandeling of beslissing van op zichzelf staande gevallen is nauwelijks mogelijk. Daardoor kan het gebeuren, dat de Staat ondersteunt daar, waar verleening van steun volstrekt niet in de bedoeling lag; vooral ook bij ondersteuning op reis, het gewone aanvullingsmiddel van ondersteuning bij staking.

In Gent zelf bestaat door de locale inrichting van het stelsel de mogelijkheid, om in materieel opzicht contrôle uit te oefenen op de handhaving der werkloozenondersteuning door de vakvereenigingen, bij

welke ondersteuning de gemeente een toeslag moet uitkeeren. Doch ook hier is de materieele contrôle wellicht mede één der zwakste punten.

Bij het verleenen van toeslag vanwege den Staat houdt, indien de gemeente niet als schakel dienst doet, deze materieele contrôle licht geheel op. De Staat betaalt, zonder in staat te zijn, de gronden, waarop de kassen en bonden ondersteuning geven, in bijzonderheden daadwerkelijk te controleeren.

De contrôle der werkloozen door de kassen zal in het algemeen geene of althans geringe, niet te overwinnen, zwarigheden opleveren. Slechts in Noorwegen, waar aan de kassen de plicht is opgelegd, niet-georganiseerden, dus personen, die niet tot de vereeniging behooren, op te nemen, zou het, indien daarvan veelvuldig gebruik gemaakt werd, de vraag zijn, of de bonden wel in staat zouden blijken, de contrôle op de niet-georganiseerden uit te oefenen.

Maar de vraag zal wel niet actueel worden, daar, zooals de ondervinding aangetoond heeft, de niet-georganiseerden wel tot de buitenstaanders zullen blijven behooren.

In de praktijk zal het wel ongeveer op hetzelfde neerkomen, of men, zooals in Straatsburg, het openlijk uitspreekt, dat de bijslag slechts voor de beroepsvereenigingen bestaat, dan of men theoretisch, zooals in ons land te 's-Gravenhage, voor alle werklieden de toetreding tot de kas openstelt.

Tot zoover het Gentsche stelsel, waarvan als tegenhangers genoemd zouden kunnen worden de in 1905 te Milaan vanwege de „Societa Umanitaria" opgerichte

werkloozen-ondersteuningskas, die, evenals het Gentsche stelsel, bijslag verstrekt aan organisaties, welke bij werkloosheid ondersteuning aan hun leden uitkeeren, en het „Hulpfonds der Borduur-industrie", gesticht door de werkgevers der Oost-Zwitsersche borduur-industrie in 1906, ten doel hebbende, in tijden van crisis de werkloos geworden arbeiders te ondersteunen, en wel door vergoedingen, zoowel aan de Zwitsersche crisiskassen der op zich zelf staande-, als aan die der fabrieksborduurders.

Bij de kas te Milaan kunnen zich aansluiten alle beroepsbonden, welke de verbetering van den economischen toestand hunner leden beoogen: de hulpfondsen Associazioni di previdenza, de „Societa Umanitaria" en andere organisaties, die tot het doel der kas wenschen mede te werken.

Bijslag wordt alleen betaald wegens onwillekeurige werkloosheid ten gevolge van:

1º slappe of stille seizoenen;

2º afwisseling in vraag en aanbod van werk;

3º industrieele crisissen;

4º andere storingen van den arbeid, van den goeden wil der arbeiders onafhankelijk, als: verplaatsing der fabriek, machinebreuk, brand enz.

Het „Hulpfonds der Borduur-industrie" wordt gevormd uit bijdragen van de meeste koopmansbedrijven, van fabrikanten, uitgevers, exporteurs, alsmede van de bankinstellingen en van andere bij de industrie geïnteresseerde firma's.

Men heeft hier te doen — het Hulpfonds vergoedt een deel der door de Crisiskassen aan de arbeiders uitgekeerde daggelden — met een soort Gentsch stelsel binnen de grenzen der industrie zelf.

De werkgevers hebben een fonds gevormd, waaruit zij volgens vastgestelde regels aan de arbeiderskassen hunner werklieden vrijwillig bijdragen uitkeeren. Daarin ligt de erkenning, dat de werkgevers in dien tak van nijverheid persoonlijk belang hebben bij de verzekering der arbeiders tegen de gevolgen der werkloosheid en een zekere mede-verantwoordelijkheid ook op hen rust.

Meer en meer dringt dan ook een nieuwe gedachte door: het vrijwillig medewerken, om de werkloosheid in hare gevolgen te verzachten, — waarvan o.m. de hierboven genoemde hulpfondsen een voorbeeld zijn, — en het vrijwillig medewerken aan de bestrijding der werkloosheid, door b.v. in zekere takken van bedrijf in tijden van crisis zoo mogelijk liever den arbeidsduur [1]) te verkorten, dan veel lieden zonder werk te doen zijn.

Langs den weg der onderlinge verzekering zou het vraagstuk der werkloosheid stellig een goed eind nader tot de oplossing gebracht kunnen worden. Daarvoor zijn echter noodig: een zoo practisch mogelijke toepassing en een voortdurende stuwkracht tot het vormen en tot ontwikkeling brengen van werkloozenkassen.

Op die stuwkracht komt het aan en zonder haar zal het Gentsche stelsel nimmer kunnen leiden tot de resultaten, die men er van verwacht. Wil men het stelsel volgen zonder drang tot organisatie, dan zal het, zooals hierboven getracht is uit één te zetten, niet in staat blijken de groei van werkloozenkassen te bevorderen en op te voeden tot zelf-help.

Eigen hulp is meer een vraag van organisatie dan van Staatsvoordeelen.

---

[1]) Zie, voor verkorting van *arbeidsduur* bldz. 27—31 van „Werkloosheid".

Dit schrijven is allerminst bedoeld als een poging om het Gentsche stelsel neer te drukken. In tegendeel: het doel van deze regelen is slechts, op de noodzakelijkheid en tegelijk op de mogelijkheid te wijzen, om, bij het nemen van maatregelen tot het verleenen van hulp ter leniging van de geldelijke gevolgen van werkloosheid, meer naar volmaaktheid te streven en zich niet te bepalen tot het *zonder meer* overnemen van een elders toegepast stelsel, alvorens te hebben getracht, de daaraan verbonden bezwaren zooveel mogelijk te ondervangen; in 't bijzonder dit bezwaar, dat voor de niet-georganiseerde arbeiders, alles weder bij het oude zou blijven.

Het is de zwakke zijde van het Gentsche stelsel, dat — bij alle theoretische gelijkheid van behandeling van georganiseerde en ongeorganiseerde arbeiders — feitelijk alleen de eersten geholpen worden.



